

WYROK
z dnia 11 lutego 2010 r.
Sygn. akt K 15/09

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Janusz Niemcewicz – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Mirosław Granat – sprawozdawca
Andrzej Rzepliński,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 11 lutego 2010 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, ze zm.) z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

I

Art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, Nr 121, poz. 1264 i Nr 191, poz. 1954, z 2005 r. Nr 10, poz. 65 i Nr 130, poz. 1085, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i poz. 711, z 2007 r. Nr 82, poz. 559, z 2008 r. Nr 208, poz. 1308 oraz z 2009 r. Nr 24, poz. 145, Nr 79, poz. 669, Nr 95, poz. 785 i Nr 161, poz. 1278) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepis wymieniony w części I wyroku traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Wnioskiem z 15 kwietnia 2009 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik albo RPO) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy albo ustawa) z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika głównym problemem w niniejszej sprawie jest kształt upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy. Upoważnienie to nie spełnia warunków wymienionych w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Artykuł 15 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy określa warunki podwyższania emerytur wojskowych żołnierzy. Zgodnie z art. 15 ust. 6 ustawy Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki podwyższania emerytury, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy. Na podstawie tego upoważnienia zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 lutego 1995 r. w sprawie szczegółowych warunków podwyższania emerytur wojskowych (Dz. U. Nr 21, poz. 110, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie podwyższania emerytur wojskowych). Dotyczy ono m.in. limitu godzin lotów uprawniającego do podwyższenia emerytury, służby w składzie etatowym załóg okrętów, a nie – jak stanowi ustawa – w składzie załóg okrętów, limitu dni pełnienia służby na okrętach, a także limitu służby połączonej z wyjściem w morze. Zagadnienia te są kwestionowane w skargach kierowanych do Rzecznika. Ustawa nie określa bowiem żadnych limitów godzinowych, dni czy liczby skoków, po przekroczeniu których powinno nastąpić podwyższenie emerytury. Ograniczenia są wprowadzone rozporządzeniem.

Zdaniem RPO upoważnienie zawarte w art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy spełnia konstytucyjny wymóg szczegółowości pod względem podmiotowym. Wskazuje Radę Ministrów jako organ właściwy do wydania rozporządzenia. Upoważnienie spełnia też wymóg szczegółowości pod względem przedmiotowym. Jako zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu wskazuje warunki podwyższania emerytury, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy. Kwestionowane upoważnienie nie spełnia natomiast konstytucyjnego warunku szczegółowości pod względem treściowym. Nie zawiera jakichkolwiek wytycznych, które organowi zobowiązanemu do wydania rozporządzenia mogłyby wyznaczyć kierunki i granice uszczegółowienia ustawowych warunków podwyższania emerytury zawartych we wspomnianych przepisach ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy.

Rzecznik odniósł się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego konstruowania wytycznych. Stwierdził, że sposób sformułowania wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą ustawodawcy. W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, że wytyczne, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji, nie muszą być zawarte w samym przepisie zawierającym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Możliwe jest również ich zamieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile ich treść pozwala na zrekonstruowanie wytycznych. Wytyczne powinny być jednak zawarte w tekście ustawy, na podstawie której wydawane jest rozporządzenie, skoro rozporządzenie służy wykonaniu konkretnej ustawy.

Rzecznik stwierdził, przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy, że ani art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy, ani też pozostałe jej przepisy nie zawierają wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. Nie wskazują one kierunków rozwiązań, jakie powinna przyjąć Rada Ministrów w akcie wykonawczym, regulując w sposób szczegółowy warunki podwyższania emerytury określone przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy.

Kształt upoważnienia ustawowego powoduje, że w omawianym zakresie organ wydający rozporządzenie dysponuje dużą dozą dowolności regulowania warunków podwyższania emerytury. Nie jest bowiem skrepowany kierunkami i wskazówkami wyznaczonymi mu przez ustawodawcę.

Rzecznik wyeksponował to, że w wypadku gdy przekazywana do uregulowania w rozporządzeniu materia dotyczy sytuacji prawnej obywateli, wytyczne zawarte w ustawie muszą być bardziej szczegółowe. Tak też powinno być w zakresie objętym niniejszym wnioskiem, gdyż materia wynikająca z treści upoważnienia ustawowego pozostaje w ścisłym

związku z konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji).

W razie uwzględnienia wniosku o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy, Rzecznik wniósł też o odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego upoważnienia ustawowego o dwanaście miesięcy (art. 190 ust. 3 Konstytucji). Wejście w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dniem jego ogłoszenia mogłoby bowiem uniemożliwić w ogóle podwyższanie emerytur wojskowych ze względu na brak w tym zakresie stosownych regulacji. Okres dwunastu miesięcy powinien być wystarczający do wprowadzenia przez ustawodawcę stosownych zmian w treści upoważnienia ustawowego z uwzględnieniem standardów wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a także powinien pozwolić na wydanie aktu wykonawczego na podstawie nowego upoważnienia.

2. Pismem z 26 czerwca 2009 r. Marszałek Sejmu wniósł o uznanie art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy za niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Marszałek omówił zarzuty skarżącego dotyczące kwestionowanego przepisu oraz przedstawił stan prawny w dziedzinie objętej wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich. Następnie przywołał treść wzorca kontroli z art. 92 ust. 1 Konstytucji i podkreślił, że upoważnienie do wydania rozporządzenia powinno wskazywać organ właściwy do jego wydania, zakres spraw, które mają być uregulowane w rozporządzeniu, oraz wytyczne co do treści rozporządzenia, którymi się ma kierować organ je wydający.

Marszałek zwrócił uwagę, powołując się na poglądy doktryny, że obowiązek sformułowania wytycznych oznacza daleko idące ograniczenie swobody kształtowania treści rozporządzenia. Ustawa zawsze ma zawierać pewne wytyczne, które nie muszą jednak być zawarte w przepisie formującym upoważnienie do wydania rozporządzenia.

Powołując dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Marszałek podkreślił, że brak wytycznych stanowi wystarczający warunek uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania zawarte w art. 92 ust. 1 Konstytucji zostaną spełnione.

Zdaniem Marszałka Sejmu, upoważnienie zawarte w kwestionowanym przez Rzecznika przepisie nie budzi wątpliwości, jeżeli chodzi o wskazanie organu właściwego do wydania rozporządzenia i zakresu spraw przekazanych do uregulowania. Przepis ten nie zawiera jednak postanowień wyznaczających treściowy kierunek rozwiązań, które mają zostać wprowadzone w rozporządzeniu. Nie jest wytyczną odesłanie do art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy. Odesłanie to precyzuje bowiem zakres przedmiotowy rozporządzenia. Nie wyznacza jednak jego treści. Analiza pozostałych przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy nie pozwala w ocenie Marszałka Sejmu na wskazanie wytycznych.

Na marginesie Marszałek wskazał, że wady prawne art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy spowodowały, że w systemie prawnym obowiązuje akt wykonawczy, który budzi wątpliwość co do zgodności z Konstytucją. W drodze rozporządzenia rozbudowano regulację prawną dotyczącą zasad podwyższania podstawy emerytury wojskowej przez wprowadzenie nowych przesłanek materialnoprawnych uzyskania podwyższenia podstawy wymiaru emerytury, niemających oparcia w ustawie. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przedmiotem rozporządzenia mogą być tylko sprawy szczegółowe, nieuregulowane w samej ustawie. Rozporządzenie nie może uzupełniać ustawy, rozbudowywać przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej określonej w ustawie. Zdaniem Marszałka brak wytycznych skutkuje dużą dozą dowolności regulowania warunków podwyższania emerytury. To decyduje o uznaniu niekonstytucyjności art. 15 ust. 6 tej ustawy.

W wypadku gdyby Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy jest niezgodny z Konstytucją, Marszałek wniósł o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej tego przepisu. Ma to służyć wprowadzeniu niezbędnych zmian legislacyjnych, usuwających podniesiony zarzut niekonstytucyjności.

3. Pismem z 29 września 2009 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Uznał, że wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich co do konstytucyjności upoważnienia do wydania rozporządzenia są zasadne. Na potwierdzenie tego Prokurator przypomniał linię orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego dotyczącą wydawania rozporządzeń. W szczególności odniósł się do wymogu zawierania w przepisie upoważniającym wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego upoważnienie do wydania rozporządzenia, w wypadku którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę wytycznych dotyczących treści aktu, jest sprzeczne z Konstytucją. Jest to wystarczający warunek uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania z art. 92 ust. 1 Konstytucji są spełnione.

Prokurator wskazał, że kwestionowany art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy określa podmiot uprawniony do wydania aktu wykonawczego, wskazuje formę jego wydania (rozporządzenie) oraz określa materię, która ma zostać uregulowana.

Kwestionowany przepis nie formułuje natomiast wytycznych co do treści aktu wykonawczego, ani nie zawiera unormowań wyznaczających kierunek uregulowań zawartych w akcie wykonawczym. Zdaniem Prokuratora, odesłanie do ust. 2 i ust. 3 art. 15 zaskarżonej ustawy, zawarte w kwestionowanym przepisie, precyzuje jedynie zakres przedmiotowy materii przekazanej do uregulowania i nie wyznacza kierunku uregulowań zawartych w akcie wykonawczym. Wskazówek, pozwalających na zrekonstruowanie wytycznych, należy poszukiwać na gruncie pozostałych przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy.

Prokurator uznał, że analiza przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy prowadzi do wniosku, iż w innych przepisach tej ustawy nie można odnaleźć wskazówek co do szczegółowych warunków podwyższania emerytury dla żołnierza, który pełnił służbę uprawniającą do jej podwyższenia. Ustawodawca wskazał bowiem jedynie rodzaj służby uprawniającej do podwyższenia emerytury oraz procentową wysokość tego podwyższenia, ale nie określił jakichkolwiek kryteriów czy przesłanek, którymi powinna kierować się Rada Ministrów, doprecyzowując przepisy rangi ustawowej.

W ocenie Prokuratora, kwestionowane upoważnienie do wydania aktu wykonawczego pozostawiło organowi wykonawczemu daleko idącą swobodę uregulowania materii rozporządzenia, gdyż kwestie związane z warunkami, w jakich następuje podwyższenie emerytury żołnierzowi, pełniącemu służbę uprawniającą do jej podwyższenia, są kreowane dopiero na gruncie rozporządzenia w sprawie warunków podwyższania emerytur.

Tymczasem, gdy przekazywana do uregulowania w rozporządzeniu materia dotyczy sytuacji prawnej obywateli, wytyczne zawarte w ustawie muszą być bardziej szczegółowe. Materia wynikająca z treści upoważnienia ustawowego pozostaje bowiem w ścisłym związku z konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji).

Jednocześnie Prokurator Generalny przychylił się do poglądu wnioskodawcy o potrzebie odroczenia utraty mocy obowiązującej kwestionowanego przepisu, w celu zagwarantowania możliwości podwyższania emerytur wojskowych w ogólności, bo wejście w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dniem jego ogłoszenia mogłoby uniemożliwić ich podwyższenie, z uwagi na brak w tym zakresie stosownych regulacji.

4. 19 listopada 2009 r. Trybunał Konstytucyjny wystosował pisma do Prezesa Rady Ministrów, Ministra Obrony Narodowej, Prokuratora Generalnego, Sejmu, Sądu Najwyższego oraz Rządowego Centrum Legislacji, w celu uzyskania informacji, które mogłyby mieć wpływ na wyjaśnienie wątpliwości w niniejszej sprawie.

5. Pismem z 26 listopada 2009 r. Prokurator Generalny poinformował o tym, że skierował pismo do Ministra Obrony Narodowej, dotyczące udzielenia odpowiedzi na pytanie Trybunału Konstytucyjnego dotyczące skutków finansowych. Zdaniem Prokuratora, podanie oczekiwanych przez Trybunał Konstytucyjny informacji, zwłaszcza w zakresie ewentualnych skutków finansowych wznowień postępowań w wypadkach odmowy podwyższenia emerytury żołnierzom, ze względu na ograniczenia podmiotowe wprowadzone w rozporządzeniu w sprawie warunków podwyższania emerytur wojskowych, wykracza poza możliwości i ustalone kompetencje Prokuratora Generalnego.

W piśmie do Ministra Obrony Narodowej, Prokurator Generalny przedstawił problem konstytucyjny w omawianej sprawie podniesiony przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz stanowiska uczestników postępowania.

6. Pismem z 4 grudnia 2009 r. Sąd Najwyższy poinformował, że nie wpłynęły w ostatnich latach żadne skargi o wznowienie postępowań od wyroków Sądu Najwyższego w wyniku orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy jak również innych ustaw dotyczących zaopatrzenia emerytalnego.

W odniesieniu do ustaw z zakresu ubezpieczenia społecznego Sąd Najwyższy orzekł o wznowieniu postępowania we wszystkich sprawach, w których prawomocny wyrok sądu został wydany na podstawie art. 41 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. Nr 60, poz. 636, ze zm.), jeżeli ten przepis wykładany był w sposób, który został uznany za niezgodny z Konstytucją w wyroku TK z 24 czerwca 2008 r. (sygn. SK 16/06). Były to wyroki z 20 listopada 2008 r. o sygn. akt III UO 6/08, sygn. akt III UO 10/08 i sygn. akt III UO 12/08.

Sąd Najwyższy nie uwzględnił jednak kilku skarg o wznowienie postępowania w sprawach, w których jako podstawę skargi powoływano wskazany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 2008 r. Negatywne dla wnoszącego skargę rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego opierało się bądź na treści art. 41 ust. 1 powołanej wyżej ustawy z 25 czerwca 1999 r., której Trybunał nie podważał, albo na innej podstawie prawnej (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 20 listopada 2008 r., sygn. akt III UO 4/08; z 5 marca 2009 r. o sygn. akt III UO 5/08, sygn. akt III UO 9/08 i sygn. akt 11/08; z 19 marca 2009 r., sygn. akt III UO 2/08; z 7 maja 2009 r. o sygn. akt III UK 5/09 i sygn. akt III UK 7/09).

W ostatnim okresie (wyrok SN z 4 lipca 2007 r., sygn. akt II UO 1/07) Sąd Najwyższy rozpatrywał skargę powoda o wznowienie postępowania od wyroku Sądu Najwyższego z 29 października 2002 r. (sygn. akt II UKN 446/01) w sprawie o rentę wyrównawczą wniesioną w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05, stwierdzającym, że art. 442 § 1 zdanie drugie k.c. jest niezgodny z art. 2 i art. 77 ust. 1 Konstytucji, i określającym, że uznany za niekonstytucyjny, przepis traci moc obowiązującą 31 grudnia 2007 r. Skarga została oddalona, bo wskazane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie miało wpływu na trafność rozstrzygnięcia zawartego w zaskarżonym wyroku Sądu Najwyższego z 29 października 2002 r. o przedawnieniu terminu roszczenia liczonego od daty ujawnienia się szkody.

7. Pismem z 12 grudnia 2009 r. Marszałek Sejmu przesłał sporządzoną przez Biuro Analiz Sejmowych (dalej: BAS) analizę prawną zagadnień poruszonych w piśmie Trybunału Konstytucyjnego do Sejmu z 19 listopada 2009 r. (BAS-WPTK-802/09).

W opracowaniu tym BAS wskazało, że art. 15 ust. 6 ustawy, będący przedmiotem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, zawiera upoważnienie do wydania aktu wykonawczego. Wypełniając ustawowy nakaz, Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie warunków podwyższania emerytur wojskowych. W akcie tym zostało m.in. doprecyzowane, że zwiększenie podstawy wymiaru emerytury następuje po spełnieniu dodatkowych (pozaustawowych) przesłanek, takich jak np. odbycie zawodowej służby wojskowej w odpowiednich warunkach lub przez określony czas.

BAS podkreśliło, że Rzecznik zakwestionował jedynie przepis ustawy upoważniający do wydania rozporządzenia, zarzucając mu brak niezbędnych wytycznych odnośnie do treści przyszłego aktu wykonawczego (aspekt formalnoprawny). Poza zakresem zaskarżenia pozostały przepisy samego rozporządzenia, które – teoretycznie – mogłyby podlegać kontroli Trybunału Konstytucyjnego również co do *meritum*. W kontekście analizowanej sprawy ma to znaczenie o tyle, że ewentualny wyrok Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy nie będzie równoznaczny ze stwierdzeniem niezgodności z Konstytucją wydanego na podstawie tego przepisu rozporządzenia.

BAS zaznaczyło, że rozporządzenie utraci moc obowiązującą, ale w konsekwencji działania reguł ogólnosystemowych, które dotyczą następstw derogacji aktu normatywnego w uporządkowanym hierarchicznie systemie prawa. Rozporządzenie zostanie zatem pozbawione podstawy prawnej (uchylenie art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy), mimo że bezpośrednim powodem utraty jego mocy obowiązującej nie będzie „orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją” (art. 190 ust. 4 Konstytucji).

Zdaniem Sejmu, derogowanie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy nie spowoduje, że w wypadku ostatecznych decyzji ustalających prawo do zaopatrzenia emerytalnego i wysokość świadczeń wynikających z tego tytułu, wydanych na podstawie przepisów rozporządzenia, zrealizuje się przesłanka wznawiania postępowań, o której mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji. Postępowania te mogą być bowiem wznawiane tylko wówczas, kiedy Trybunał Konstytucyjny orzeknie o niezgodności aktu normatywnego, „na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach”.

Odnosząc się do pytań Trybunału Konstytucyjnego, Sejm uznał, że stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy oznacza uchylenie upoważnienia do wydania rozporządzenia. Przepisy ustawy o charakterze materialnoprawnym (art. 15 ust. 1-5 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy) pozostaną bez zmian, gdyż wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich ich nie dotyczyły. Wraz z derogacją art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy, z systemu prawa zostanie również wyeliminowane rozporządzenie, które wprowadzało ograniczenia w zakresie ustawowego prawa do podwyższania emerytury ze względu na szczególnie rodzaj albo okres służby żołnierza zawodowego. Utrata mocy obowiązującej upoważnienia ustawowego i rozporządzenia będzie oznaczała, że wraz z tym zdarzeniem zmieni się stan prawny, według którego ustalana jest wysokość świadczenia emerytalnego żołnierzy zawodowych. Nowe, korzystniejsze zasady obliczania podstawy wymiaru emerytury obejmą część żołnierzy, którzy do tej pory poddani byli reżimowi bardziej restrykcyjnych przepisów rozporządzenia.

Zdaniem Sejmu, aby odpowiedzieć na pytanie, czy na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności art. 15 ust. 6 ustawy żołnierze zawodowi będą mogli

domagać się podwyższenia emerytury z powołaniem na pozostałe ustępy tego przepisu, nie wystarcza jednak proste potwierdzenie modyfikacji stanu prawnego po rozstrzygnięciu Trybunału Konstytucyjnego. Faktyczna możliwość podwyższenia wysokości świadczeń emerytalnych (bez uchylania ostatecznych decyzji wojskowego organu emerytalnego) uzależniona jest bowiem od obowiązywania stosownych procedur. Z analizy BAS wynika, że żadna z przewidzianych na gruncie obowiązującej ustawy przesłanek ponownego ustalenia wysokości świadczenia emerytalnego nie będzie miała w tym wypadku zastosowania. Nie będzie to możliwe również przez odesłanie do uzupełniającego stosowania ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118, ze zm.; art. 109-114 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w związku z art. 11 ustawy). W ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy nie ma odpowiedniego przepisu przejściowego, który określiłby zasady przeliczenia wysokości świadczeń emerytalnych po istotnej zmianie stanu prawnego.

Zdaniem Sejmu, brak odpowiednich przepisów proceduralnych dotyczących przeliczenia wysokości emerytury żołnierzy zawodowych na wypadek istotnej zmiany stanu prawnego wyklucza możliwość podwyższania tych emerytur na podstawie art. 15 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy (po derogowaniu przez Trybunał Konstytucyjny art. 15 ust. 6 ustawy i utracie mocy obowiązującej rozporządzenia). Zmiany te wywołają skutki prawne jedynie w stosunku do przyszłych stanów faktycznych.

Sejm jest zatem zdania, że trzeba wykluczyć możliwość wznawiania postępowań w sprawach, gdy przed wydaniem wyroku przez Trybunał odmówiono podwyższenia emerytury żołnierzom ze względu na ograniczenia podmiotowe wprowadzone w rozporządzeniu.

Pytanie o skutki finansowe wznowień postępowań w sprawie podwyższenia wysokości emerytur żołnierzy zawodowych po wyroku Trybunału Konstytucyjnego staje się bezprzedmiotowe, jeśli przyjąć tezę, że co do zasady wznowienia te są niedopuszczalne. Niezależnie od tego, Sejm podkreślił, że nie dysponuje danymi źródłowymi, które pozwoliłyby ustalić koszty następstw rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa. Informacje takie mają organy administracji rządowej.

Sejm w swoim piśmie procesowym z 26 czerwca 2009 r. zawarł dodatkowy wniosek o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy (przy założeniu, że Trybunał Konstytucyjny stwierdzi niezgodność z Konstytucją tego przepisu). Wniosek ten jest zasadny niezależnie od prognoz faktycznego oddziaływania wyroku Trybunału Konstytucyjnego na sferę stosowania prawa. Rozporządzenie zawiera również regulację proceduralną, która jest niezbędna dla funkcjonowania systemu ustalania i wymiaru świadczeń emerytalnych żołnierzy zawodowych. W tym kontekście – zdaniem Sejmu – wydaje się celowe, aby pozostawić ustawodawcy i organowi administracji rządowej wydającemu rozporządzenie chociażby minimalny okres na dostosowanie systemu prawa do wymagań konstytucyjnych, co pozwoliłoby uniknąć sytuacji, kiedy – jeśli art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy nie zostanie znowelizowany przed wydaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego – „zniknie” szczególna podstawa prawna określania zakresu i źródeł dokumentowania prawa do podwyższania emerytury wojskowej.

8. Pismem z 16 grudnia 2009 r. Prokurator Generalny stwierdził, że ewentualne uznanie niezgodności kwestionowanego przepisu upoważniającego z art. 92 ust. 1 Konstytucji skutkować będzie utratą mocy obowiązującej tego przepisu. Będzie to rodziło konsekwencje także w stosunku do rozporządzenia wykonawczego do ustawy, które – jako oparte na niekonstytucyjnej delegacji ustawowej – będzie również niezgodne z Konstytucją.

Prokurator Generalny uznał zasadność sformułowanych we wniosku wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich co do konstytucyjności przepisu art. 15 ust. 6 ustawy o

zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy. Jednocześnie przychylił się do poglądu wnioskodawcy o potrzebie odroczenia utraty mocy obowiązującej kwestionowanego przepisu ustawy. Jeśli ustawodawca wykorzysta okres odroczenia, aby przygotować nowe przepisy, to derogacja przepisu uznanego za niekonstytucyjny nastąpiłaby na podstawie działania ustawodawcy pozytywnego, nie będzie natomiast bezpośrednim skutkiem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Gdyby jednak Trybunał nie uwzględnił poglądu wnioskodawcy i Prokuratora Generalnego o potrzebie odroczenia utraty mocy obowiązującej kwestionowanego przepisu ustawy albo okres odroczenia upłynąłby bezskutecznie, to z dniem wejścia w życie wyroku, nastąpi eliminacja niekonstytucyjnych norm z systemu prawa, ze skutkiem właściwym dla wady, jaka spowodowała niekonstytucyjność. Żołnierze dotychczas nieobjęci prawem do podwyższenia emerytury będą mogli domagać się jej podwyższenia na podstawie art. 15 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy.

Prokurator ma jednak wątpliwość, czy w takiej sytuacji będzie dopuszczalne wznowienie postępowań na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji w sprawach, w których przed wydaniem wyroku przez Trybunał Konstytucyjny odmówiono podwyższenia emerytury żołnierzom, ze względu na ograniczenia podmiotowe wprowadzone w rozporządzeniu opartym na niekonstytucyjnym upoważnieniu. Niekonstytucyjność nie dotyczyłaby bowiem merytorycznych treści, które zostały zawarte w rozporządzeniu.

Zdaniem Prokuratora, to wyrok Trybunału Konstytucyjnego powinien przesądzić kwestię dopuszczalności wznowień. Wyrok ten bowiem będzie zawierał stwierdzenie niekonstytucyjności takiego przepisu, który nie tylko nie był, ale wręcz nie mógł być, sam w sobie, podstawą orzeczeń w sprawach indywidualnych. Cel instytucji wznowienia, której dotyczy art. 190 ust. 4 Konstytucji, zdaje się przesądzać o dopuszczalności takiego określenia skutków wyroku, mimo że formalnie rzecz ujmując, wyrok ten nie dotyczyłby wprost podstawy prawnej rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych.

Prokurator wskazał, że wznowienie postępowania, o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji, jest pojęciem autonomicznym, niemającym tak technicznego charakteru jak pojęcie wznowienia, którym posługują się poszczególne procedury regulowane ustawami. Ma też szerszy sens niż wznowienie regulowane w ustawach.

W ocenie Prokuratora, wznowienie, które wynika z art. 190 ust. 4 Konstytucji, dotyczy *en bloc* postępowania sanacyjnego, zmierzającego do przywrócenia stanu konstytucyjności. Określenie środków prowadzących do osiągnięcia tego celu pozostawiono ustawom zwykłym, regulującym tryb, przesłanki i zasady sanacji konstytucyjności w poszczególnych procedurach. Art. 190 ust. 4 Konstytucji konstrukcyjnie obejmuje określenie celu na poziomie Konstytucji, natomiast ustawodawcy zwykłego i sądom oraz innym organom orzekającym pozostawia (na podstawie procedur ukształtowanych w ustawach zwykłych) orzekanie o sanacji następstw stwierdzenia niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny. Powinność osiągnięcia tego rezultatu dzieli się więc między ustawodawcę zwykłego (normującego procedury, w ramach których ma nastąpić wznowienie) i orzekające o tym wznowieniu sądy lub inne organy, które mają powinność doprowadzenia do celu za pomocą posiadanych instrumentów normatywnych.

9. Pismem z 18 grudnia 2009 r. Prezes Rządowego Centrum Legislacji wyjaśnił, że po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Rada Ministrów podjęła działania, mające na celu dostosowanie upoważnień do wydania rozporządzenia do wymogów przewidzianych w art. 92 ust. 1 Konstytucji. W drodze trzech ustaw porządkujących stan prawny w zakresie upoważnień ustawowych, dokonano zmian w 152 ustawach. Pierwszym w tym zakresie aktem była ustawa z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 120, poz.

1268; dalej: ustawa z 22 grudnia 2000 r.). Ustawa ta dokonała zmian w 74 ustawach, obejmując ponad 300 upoważnień zawartych w tych ustawach. Zmiany te, wynikające z przepisów Konstytucji, dotyczyły przede wszystkim określenia formy aktu wykonawczego oraz uzupełnienia upoważnień o wytyczne. Ponadto dokonano także dostosowania nazw organów zobligowanych do wydania aktu wykonawczego, zgodnie z ustawą z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

Art. 75 ustawy z 22 grudnia 2000 r. uchylał: 1) uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, ministrów i innych organów administracji rządowej, podjęte lub wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli zostały podjęte lub wydane bez upoważnienia ustawowego (ust. 1); 2) inne akty normatywne Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów lub innych organów administracji rządowej, podjęte lub wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji, jeżeli zawierały normy prawne o charakterze powszechnie obowiązującym lub wewnętrznym, z wyjątkiem rozporządzeń (ust. 2); 3) rozporządzenia wydane przez organy inne niż wskazane w Konstytucji do wydania rozporządzeń oraz wydane bez upoważnienia ustawowego (ust. 3).

Na podstawie art. 75 ust. 4 powołanej wyżej ustawy, Rada Ministrów wydała obwieszczenie z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie wykazu uchwał Rady Ministrów, zarządzeń i innych aktów normatywnych Prezesa Rady Ministrów, ministrów i innych organów administracji rządowej, które utraciły moc 30 marca 2001 r. (M. P. Nr 47, poz. 782). Kolejnymi ustawami, dokonującymi zmian w przepisach upoważniających do wydania aktów wykonawczych, były: ustawa z dnia 18 października 2006 r. o zmianie i uchyleniu niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych (Dz. U. Nr 220, poz. 1600), która dokonała zmian w 43 ustawach, oraz ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o uchyleniu lub zmianie niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych (Dz. U. Nr 98, poz. 817), która zmianami objęła 35 ustaw.

Prezes Rządowego Centrum Legislacji poinformował, że dokładne wskazanie liczby dostosowanych do wymogów określonych w art. 92 Konstytucji upoważnień do wydania aktów wykonawczych nie jest możliwe. Rządowe Centrum Legislacji nie prowadzi statystyki umożliwiającej wskazanie niekonstytucyjnych upoważnień do wydania aktów wykonawczych, jak również wymagających zmiany, a wydanych na ich podstawie rozporządzeń Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i ministrów.

Stanowienie prawa jest procesem dynamicznym, na który wpływ mają nowo uchwalane oraz zmieniane ustawy. Charakterystyczną cechą polskiego systemu źródeł prawa jest wyeksponowana pozycja ustawy oraz związek rozporządzenia, jako aktu wykonawczego, z ustawą. Przejawia się on w rygorystycznych warunkach, określonych jako wytyczne, które musi spełniać upoważnienie do wydawania rozporządzeń, jak również regule walidacyjnej, która stanowi, że uchylenie albo zmiana treści przepisu upoważniającego powoduje utratę mocy obowiązującej aktu wydanego na podstawie tego przepisu. Stąd liczne zmiany w tym zakresie skutkują na bieżąco aktualizacją i dostosowaniem prawa do wymogów zawartych w Konstytucji.

10. Minister Obrony Narodowej w piśmie z 28 grudnia 2009 r. wskazał, że stwierdzenie niekonstytucyjności art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy oraz w związku z tym utrata mocy obowiązującej rozporządzenia w sprawie podwyższania emerytur wojskowych może skutkować składaniem wniosków przez byłych żołnierzy zawodowych o ponowne ustalenie uprawnień do świadczenia emerytalnego w myśl art. 32 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy, którzy dotychczas nie byli objęci prawem do podwyższenia emerytury.

Wątpliwości budzi jednak to, czy powstały w ten sposób nowy stan prawny można uznać za nowe okoliczności faktyczne albo nowe ujawnione dowody, istniejące w dniu

wydania decyzji o przyznaniu świadczenia, nieznane organowi, a mające wpływ na prawo do świadczeń albo ich wysokość, skoro w niektórych wypadkach były one znane organowi, tyle że stan prawny wskazywał na bezprzedmiotowość żądań w zakresie podwyższenia emerytury.

Procedura ustalania prawa do świadczenia emerytalnego została określona w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 lutego 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organów w sprawach zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych oraz uprawnionych członków ich rodzin (Dz. U. Nr 67, poz. 618, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 23 lutego 2004 r.). Zainteresowany, ubiegający się o emeryturę załącza do wniosku dokumenty potwierdzające okoliczności uzasadniające prawo do tych świadczeń, w tym między innymi odpis przebiegu służby wojskowej, odpisy lub wyciągi z dokumentów uzasadniających podwyższenie emerytury z tytułu pełnienia służby w szczególnych warunkach. W praktyce byli żołnierze zawodowi wraz z wnioskiem o przyznanie świadczenia emerytalnego przedkładają wyciągi (odpisy) z rozkazu dziennego jednostki wojskowej, w której pełnili zawodową służbę wojskową, potwierdzające spełnienie poszczególnych kryteriów określonych w rozporządzeniu w sprawie podwyższania emerytur wojskowych, to jest liczba godzin lotów wykonanych w ciągu roku, wykonanie skoków spadochronowych określonych w programie szkolenia, jeśli chodzi o lotników, uczestnictwo w rozminowaniu, jeśli chodzi o saperów lub spełnienie norm rocznych przebywania pod wodą, jeśli chodzi o nurków i pletwonurków.

Zdaniem Ministra Obrony Narodowej, w wypadku uchylecia art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy jedynym warunkiem uprawniającym do podwyższenia świadczenia emerytalnego będzie fakt pełnienia służby w określonych warunkach, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy. Zatem zainteresowany będzie zobowiązany do przedłożenia dokumentów to poświadczających do wojskowego organu emerytalnego, bez potrzeby udokumentowania warunków wyszczególnionych w spornym rozporządzeniu wykonawczym.

Zdaniem Ministerstwa Obrony Narodowej, na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji, wznowienie postępowania będzie możliwe, na zasadach i w trybie określonym w art. 145a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.). Zatem w wypadku ewentualnego stwierdzenia niekonstytucyjności wspomnianego przepisu wydaje się zasadna potrzeba odroczenia utraty mocy obowiązującej kwestionowanego przepisu; pozwoli to na wprowadzenie stosownych zmian w treści upoważnienia ustawowego z uwzględnieniem standardów wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Odnośnie do ustalenia kosztów wznowienia postępowania, Minister Obrony Narodowej zauważył, że procedury obowiązujące w trakcie ustalania uprawnień emerytalnych nie nakładają na wojskowy organ emerytalny obowiązku prowadzenia jakiegokolwiek ewidencji w zakresie odmowy podwyższenia świadczenia emerytalnego z tytułu szczególnych warunków służby. Ponadto długi, 15-letni okres obowiązywania przepisów wykonawczych uniemożliwia dokonanie obliczeń nawet szacunkowych kosztów ewentualnych wznowień postępowań. Również dogłębna weryfikacja akt emerytalnych mogłaby nie doprowadzić do wyłonienia wszystkich osób, którym odmówiono przyznania podwyższenia, bądź które znając obowiązujące regulacje, dotychczas nie występowały z takim wnioskiem.

Z posiadanych informacji wynika, że w 2009 r. na ponad 107 tys. świadczeniobiorców otrzymujących świadczenie emerytalne – ponad 10 tys. osób, które nabyły prawo do emerytury po 1993 r., ma uprawnienia do zwiększenia podstawy wymiaru świadczenia emerytalnego z tytułu szczególnych warunków służby. Szacuje się, że wydatki finansowe z tego tytułu wynoszą corocznie około 52 mln zł. Użytkowane aplikacje informatyczne uniemożliwiają wyłonienie z grupy świadczeniobiorców tych, którzy nabyli uprawnienia przed wprowadzeniem w życie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy, którzy mają

prawo do zwiększenia emerytury. Na podstawie analizy ilościowo-porównawczej można domniemywać, że wydatki na tę grupę żołnierzy kształtują się na poziomie około 51,1 mln zł. W wypadku rent rodzinnych, które w istocie stanowią kontynuację wypłacania świadczenia emerytalnego, dla członków rodziny po zmarłym lub zaginionym żołnierzu kwota ta będzie oscylować na poziomie około 5 mln zł rocznie. Zatem szacunki wskazywałyby, że z tego tytułu skutki finansowe dla budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej wynoszą około 108,1 mln zł w skali roku.

Minister Obrony Narodowej wskazał, że zgodnie z art. 37 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy oraz § 9 ust. 1 rozporządzenia z 23 lutego 2004 r., były żołnierz zawodowy ubiegający się o emeryturę lub rentę załącza do wniosku dokumenty potwierdzające okoliczności uzasadniające prawo do tych świadczeń, w tym między innymi odpisy lub wyciągi z dokumentów uzasadniających podwyższenie emerytury z tytułu pełnienia służby w szczególnych warunkach. W wypadku braku takiego dokumentu, wojskowy organ emerytalny, ustalając uprawnienia do wojskowego zaopatrzenia emerytalnego, nie uwzględnia okresu tej służby jako okresu uprawniającego do podwyższenia przyznanego świadczenia emerytalnego. W związku z powyższym, zainteresowanemu – zgodnie z pouczeniem zawartym w decyzji administracyjnej o przyznaniu uprawnień do świadczenia emerytalnego – przysługuje odwołanie do właściwego sądu zgodnie z art. 31 ustawy. Niemożliwe jest oszacowanie, w ilu wypadkach odmówiono podwyższenia przyznanego świadczenia emerytalnego, ze względu na brak prowadzonej ewidencji takich spraw.

Przyczynami odmowy mogły być warunki ustalone w rozporządzeniu w sprawie podwyższania emerytur wojskowych, w szczególności brak wymaganej liczby lotów czy brak wymaganej liczby skoków ze spadochronem przewidzianych w programie szkolenia jednostki wojskowej.

Ponadto wojskowe organy emerytalne, rozpatrując sprawę podwyższania emerytury z tytułu szczególnych warunków służby, uwzględniały wyrok Sądu Najwyższego z 6 stycznia 2006 r. (sygn. akt III UK 132/05). Zgodnie z tym wyrokiem brak jest podstaw do podwyższenia świadczenia emerytalnego z tytułu pełnienia służby w warunkach szczególnych za okresy służby wojskowej pełnionej jako służba niezawodowa.

Minister Obrony Narodowej przypomniał, że świadczenie emerytalne wraz ze zwiększeniami nie może wynosić więcej niż 75% podstawy wymiaru. Zatem w wypadku żołnierzy z dłuższym stażem w służbie w warunkach szczególnych brak jest podstaw prawnych do skorzystania z tych uprawnień. Niejednokrotnie w korespondencji kierowanej do resortu obrony narodowej w sprawie podwyższenia wysokości emerytury byli żołnierze zawodowi podkreślają, że nie mogą skorzystać z tych uprawnień ze względu na ograniczenie procentowe wysokości świadczenia.

11. Pismem z 8 lutego 2010 r. Minister Obrony Narodowej wskazał, że stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy oraz w związku z tym utrata mocy obowiązującej rozporządzenia w sprawie podwyższania emerytur wojskowych może skutkować składaniem wniosków przez byłych żołnierzy zawodowych, którzy dotychczas nie byli objęci prawem do podwyższenia emerytury, o ponowne ustalenie uprawnień do świadczenia emerytalnego.

Odnosnie skutków wiążących się z nakładami finansowymi, z posiadanych informacji wynika, że w 2009 r. na ponad 107 tysięcy świadczeniobiorców otrzymujących świadczenie emerytalne - ponad 10 tysięcy osób, które nabyły prawo do emerytury po 1993 r. posiada uprawnienia do zwiększenia podstawy wymiaru świadczenia emerytalnego z tytułu szczególnych warunków służby. Szacuje się, że wydatki finansowe z tego tytułu wynoszą corocznie około 52 mln zł.

Minister podkreślił, że użytkowane aplikacje informatyczne uniemożliwiają wyłonienie z grupy świadczeniobiorców tych, którzy nabyli uprawnienia przed wprowadzeniem w życie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy, i którzy posiadają prawo do zwiększenia emerytury. Zdaniem Ministra, na podstawie analizy ilościowo-porównawczej można domniemywać, że wydatki na tę grupę żołnierzy kształtują się na poziomie około 51,1 mln zł.

W wypadku rent rodzinnych, które stanowią kontynuację wypłacania świadczenia emerytalnego, dla członków rodziny po zmarłym lub zaginionym żołnierzu - kwota ta będzie oscylować na poziomie około 5 mln zł rocznie.

W związku z powyższym Minister stwierdził, że z szacunków wynika, iż z tego tytułu skutki finansowe dla budżetu, którego dysponentem jest Minister Obrony Narodowej, corocznie wynoszą około 108,1 mln zł.

Niemożliwe jest oszacowanie w ilu przypadkach dotychczas odmówiono podwyższenia przyznanego świadczenia emerytalnego, gdzie przyczynami odmowy mogło być niespełnienie warunków ustalonych w rozporządzeniu w sprawie podwyższania emerytur wojskowych.

Minister Obrony Narodowej wskazał też, że wojskowe organy emerytalne, rozpatrując sprawy podwyższania emerytury z tytułu szczególnych warunków służby uwzględniały wyrok Sądu Najwyższego z 6 stycznia 2006 r. (sygn. akt III UK 132/05). Zgodnie z tym wyrokiem brak jest podstaw do podwyższenia świadczenia emerytalnego z tytułu pełnienia służby w warunkach szczególnych za okresy służby wojskowej pełnionej jako służba niezawodowa. W ocenie Ministra, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej. Trudno jest jednak oszacować ilości wypadków oraz wielkość skutków finansowych uchylecia przedmiotowej regulacji.

II

Na rozprawie uczestnicy postępowanie podtrzymali swoje stanowiska. Przedstawiciel Sejmu poinformował, że 10 lutego 2010 r. Komisja Ustawodawcza wystąpiła z projektem zmiany treści art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy, między innymi w celu dostosowania go do wymogów zgodnych z Konstytucją. Przedstawiciel Sejmu poprosił o odroczenie rozprawy do czasu uchwalenia nowych przepisów, jednocześnie podtrzymał stanowisko o niezgodności zakwestionowanej regulacji z Konstytucją.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy albo ustawa). Zgodnie z tym przepisem Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki podwyższania emerytury, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy. Zgodnie z art. 15 ust. 2 emeryturę podwyższa się o: 1) 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio: a) w składzie personelu latającego na samolotach naddźwiękowych, b) w składzie załóg okrętów podwodnych, c) w charakterze nurków i płetwonurków, d) w zwalczaniu fizycznym terroryzmu; 2) 1% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio: a) w składzie personelu latającego na pozostałych samolotach i śmigłowcach,

b) w składzie załóg nawodnych wojskowych jednostek pływających, c) w charakterze skoczków spadochronowych i saperów, d) w służbie wywiadowczej za granicą, e) w oddziałach specjalnych. W myśl art. 15 ust. 3 emeryturę podwyższa się o 0,5% podstawy wymiaru za każdy rozpoczęty miesiąc pełnienia służby na froncie w czasie wojny lub w strefie działań wojennych.

Na podstawie art. 15 ust. 6 ustawy Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 27 lutego 1995 r. w sprawie szczegółowych warunków podwyższania emerytur wojskowych (Dz. U. Nr 21, poz. 110, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie podwyższania emerytur wojskowych). Rozporządzenie reguluje zagadnienia dotyczące podwyższania emerytur wojskowych w sposób, który zdaniem Rzecznika odbiega od udzielonego upoważnienia. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny oceni, czy delegacja ustawowa z art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy jest skonstruowana w taki sposób, że na jej podstawie można wydać rozporządzenie, które będzie prawidłowo wykonywać ustawę, a tym samym spełniać warunki określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny pragnie zauważyć, że w niniejszej sprawie zarówno przepis upoważniający (niezawierający zdaniem wnioskodawcy wytycznych dotyczących treści rozporządzenia), jak i przepisy wykonawcze zawarte w rozporządzeniu w sprawie warunków podwyższania emerytur, pochodzą sprzed 17 października 1997 r., tj. sprzed wejścia w życie Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wyrokował już w odniesieniu do regulacji prawnych pochodzących sprzed 17 października 1997 r., oceniając je z punktu widzenia wymogów przewidzianych w art. 92 ust. 1 Konstytucji (por. np. wyroki z: 25 listopada 1997 r., sygn. U 6/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 65, 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120, 17 października 2000 r., sygn. K 16/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 253, 29 października 2002 r., sygn. P 19/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 67, 28 listopada 2005 r., sygn. K 22/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 118). W związku z tym, że w niniejszej sprawie RPO skarży przepisy delegacji ustawowej zawartej w art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy (nie kwestionując bezpośrednio przepisów rozporządzenia w sprawie podwyższania emerytur wojskowych), Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przedmiotem kontroli w tej sprawie jest przepis delegacji ustawowej, a nie przepisy rozporządzenia Rady Ministrów, aczkolwiek to na przepisy rozporządzenia skierowane są skargi obywateli napływające do Rzecznika Praw Obywatelskich.

2. Konstytucyjne uwarunkowania dotyczące wydawania rozporządzeń wykonawczych.

2.1. Upoważnienie do wydania rozporządzenia przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r.

2.1.1. Trybunał Konstytucyjny, przed przystąpieniem do wywodów merytorycznych związanych z analizą art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy, rozważy, czy wymagania określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji odnoszą się do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy. Ustawa ta została bowiem uchwalona pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych. Wedle stanu prawa sprzed 17 października 1997 r., tj. art. 56 ust. 1 Małej Konstytucji, warunki wydania rozporządzenia wykonawczego były ujęte w węższy sposób, aniżeli pod rządem Konstytucji z 1997 r. Art. 56 ust. 1 Małej Konstytucji wymagał od ustawodawcy określenia podmiotu upoważniającego i „określenia zakresu materii”, której ma dotyczyć rozporządzenie.

Porównując wymogi dotyczące wydawania rozporządzeń na gruncie Małej Konstytucji, z tymi, jakie ustanowiła Konstytucja z 1997 r., Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że pod rządami Konstytucji z 1997 r. standard dotyczący wydawania rozporządzeń wykonawczych został zdecydowanie podwyższony.

2.1.2. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ustawa z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 120, poz. 1268) dostosowała do standardu wynikającego z art. 92 ust. 1 Konstytucji wskazane w niej delegacje ustawowe, uzupełniając je w szczególności o wytyczne. Ustawa ta w przepisach końcowych, z dniem swego wejścia w życie, uchyliła moc prawną rozporządzeń wydanych przez organy inne niż wskazane w Konstytucji oraz wydane bez upoważnienia ustawowego (art. 75 ust. 3). W uzasadnieniu owego projektu ustawy, Rada Ministrów zajęła stanowisko, że nie należy zmieniać wytycznych niezawierających upoważnień ustawowych, wydanych przed wejściem w życie Konstytucji. Według Rady Ministrów wystarczy, aby miała miejsce „forma prawna upoważnienia wskazana w Konstytucji” (rozporządzenie) i aby był wskazany prawidłowy podmiot do wydania danego rodzaju aktu normatywnego (a więc odpowiednie organy wymienione w Konstytucji uprawnione do wydawania właściwych aktów normatywnych). Rada Ministrów stała na stanowisku, że Konstytucja nie nakłada na nią obowiązku uzupełniania upoważnienia o wytyczne i nie przewiduje uchylecia aktu wykonawczego wydanego na podstawie upoważnienia pozbawionego wytycznych.

Ustawodawca wydał następnie dwie kolejne ustawy, w których dokonał zmian w przepisach upoważniających do wydania aktów wykonawczych (ustawa z dnia 18 października 2006 r. o zmianie i uchyleniu niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych, Dz. U. Nr 220, poz. 1600, która dokonała zmian w 43 ustawach, oraz ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o uchyleniu lub zmianie niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych, Dz. U. Nr 98, poz. 817, która zmianami objęła 35 ustaw). Te zmiany nie objęły jednak zakwestionowanego przez wnioskodawcę przepisu.

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie stawiał pytanie, na ile konieczne jest orzekanie o niekonstytucyjności wszystkich upoważnień ustawowych, które weszły w życie przed 17 października 1997 r., jeśli nie zawierają wytycznych. Trybunał konstatował, że Konstytucja nie przewidywała uchylenia przepisów ustaw zawierających upoważnienia do wydania rozporządzenia, pozbawionych wytycznych, ani nie określa terminu ich dostosowania do art. 92 ust. 1 Konstytucji. Trybunał podkreślał jednak, że uzupełnienie upoważnienia o wytyczne powinno nastąpić „przy okazji” nowelizacji danej ustawy. Ponadto Trybunał w orzeczeniach wydanych w ostatnich kilku latach przyjmował, że od uchwalenia i wejścia w życie Konstytucji minęło już wystarczająco dużo czasu, aby ustawodawca dostosował przedkonstytucyjne przepisy upoważniające do wymagań art. 92 ust. 1 Konstytucji (por. wyroki z: 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36, 6 maja 2003 r., sygn. P 21/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 37, 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32). Należy skonstatować, że w niniejszej sprawie, tego rodzaju dostosowanie wytycznych nie nastąpiło.

2.1.3. Zarazem z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że dla oceny konstytucyjności treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z dnia orzekania, przy ocenie zaś kompetencji prawotwórczej do wydania badanego przepisu i trybu jego ustanowienia – stan konstytucyjny z dnia wydania przepisu (por. wyroki: z 25 listopada 1997 r., sygn. U 6/97 oraz z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, i powołane tam orzecznictwo).

Przedmiotem orzekania Trybunału w niniejszej sprawie nie jest ocena procedury, w jakiej został ustanowiony art. 15 ust. 6 ustawy, ani też ocena, czy Sejm miał kompetencję do jego ustanowienia. Trybunał orzeka o merytorycznej treści art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy, tyle że treść ta polega na sformułowaniu normy kompetencyjnej pod adresem Rady Ministrów. Sformułowanie to musi być jednak zgodne z aktualnie obowiązującymi przepisami konstytucyjnymi i gdyby miało się okazać, że prawidłowa pod rządami Małej Konstytucji norma kompetencyjna stała się niezgodna z

nowym unormowaniem konstytucyjnym, to mielibyśmy do czynienia z sytuacją „niekonstytucyjności wtórnej”, podlegającej ocenie na tle nowej Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny, podtrzymując utrwaloną linię orzecniczą, stwierdza, że przepis upoważniający do wydania rozporządzenia, niezależnie od dnia jego wydania, musi być zgodny z aktualnie obowiązującymi przepisami konstytucyjnymi, w szczególności zaś z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W związku z tym Trybunał zbada zgodność kwestionowanego upoważnienia ustawowego z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2.2. Charakter rozporządzeń wykonawczych.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że rozporządzenie powinno być wydane na podstawie wyraźnego, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, w celu wykonania ustawy. Niedopuszczalne jest domniemanie kompetencji do wydania rozporządzenia. Akt ten nie może być sprzeczny nie tylko z ustawą, na podstawie której został wydany, ale i z normami konstytucyjnymi, a także z wszelkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Jeżeli rozporządzenie ma określać tryb postępowania, to prawodawca powinien to uczynić w taki sposób, aby zachować spójność z przepisami ustawy.

Wymagania, jakim muszą obecnie odpowiadać rozporządzenia, formułuje art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten dopuszcza stanowienie rozporządzeń tylko na podstawie „szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem: 1) podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), 2) przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz 3) treściowym (musi określać wytyczne dotyczące treści aktu).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że wykonawczy charakter rozporządzenia determinuje treść upoważnienia do jego wydania. Musi być ono sformułowane w taki sposób, aby odsyłało do unormowania tylko takich spraw, które są przedmiotem ustawy i które służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w przepisach ustawy. Dlatego przepisy ustawy upoważniającej, a w szczególności przepis upoważniający, powinny wyznaczać co najmniej w sposób ogólny, lecz jednocześnie dostatecznie wyraźny, kierunek unormowań, które mają nastąpić w drodze rozporządzenia. Nie można bowiem wykonywać w drodze rozporządzenia tego, co nie zostało uregulowane w ustawie. Przepisy aktu wykonawczego muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi (por. wyrok z 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik trafnie przypomina, że rozporządzenie nie może więc bez wyraźnego upoważnienia ustawy wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami. Nie może także zawartych w nich treści przekształcać, modyfikować, a nawet nie powinno ich powtarzać (por. wyroki TK z: 26 czerwca 2001 r., sygn. U 6/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 122, 7 listopada 2000 r., sygn. K 16/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 257, 24 maja 1999 r., sygn. P 10/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 77 oraz 19 kwietnia 1999 r., sygn. U 3/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 70).

Zdaniem Trybunału, z art. 92 Konstytucji wynika to, że ustrojodawca miał wolę pełnego, podmiotowego i przedmiotowego określenia zakresu prawodawstwa podustawowego i w tym celu nałożony został na ustawodawcę zwykłego obowiązek precyzyjnego i szczegółowego sformułowania zakresu delegacji, a przez to także obowiązek organów upoważnionych do ścisłego jej wykonania. Akt wykonawczy jest tym samym ściśle związany z wolą ustawodawcy, wyrażoną w ustawowej delegacji (por. wyroki z: 22 marca 2007 r., sygn. U 1/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 29, 6 listopada 2007 r., sygn. U 8/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 121, 16 września 2008 r., sygn. U 5/08, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 122 oraz 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28).

2.3. Charakter upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego (rozporządzenia) powinno być konkretne, co wyklucza możliwość samodzielnego regulowania rozporządzeniem całego kompleksu zagadnień, do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich wytycznych. Ponadto upoważnienie do wydania rozporządzenia podlega zawsze ścisłej wykładni. Brak stanowiska ustawodawcy w danej materii należy zawsze rozumieć jako nieudzielenie upoważnienia (zob. wyrok z 4 listopada 1997 r., sygn. U 3/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 40 i cytowane tam wcześniejsze orzecznictwo oraz orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 31 i wyrok z 8 grudnia 1998 r., sygn. U 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 118).

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 19 października 1988 r., sygn. Uw 4/88 (OTK w 1988 r., poz. 5), wskazał, że Konstytucja PRL z 1952 r. nie zezwalała na formułowanie ustawowych upoważnień blankietowych. W orzecznictwie ukształtowało się stanowisko, że upoważnienie ustawowe musi być sformułowane tak, aby odsyłało do zagadnień, które mają służyć realizacji celów wyrażonych w ustawie. W związku z tym upoważnienie ustawowe powinno przynajmniej ogólnie wyznaczać kierunek unormowań zawartych w akcie wykonawczym (por. orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95). W orzeczeniu z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97, Trybunał wskazał, że niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie formułowanie upoważnienia, które w istocie nie upoważnia do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, ale zezwala na samodzielne uregulowanie całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wytycznych (OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35).

Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., w wyroku z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97 (OTK ZU nr 4/1998, poz. 47) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że w porządku prawnym proklamującym zasadę podziału i równowagi władzy, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie „cedować” funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Prawodawcze decyzje organu władzy wykonawczej nie mogą kształtować zasadniczych elementów regulacji prawnej (zob. też wyrok z 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU nr 2/1998, por. 12).

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, nawiązując do trafnego stanowiska RPO, że upoważnienie, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych pełniących rolę „wytycznych dotyczących treści aktu”, jest sprzeczne z Konstytucją. Brak „wytycznych” stanowi wystarczający warunek uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 Konstytucji, zostaną spełnione.

2.4. Charakter wytycznych zawartych w delegacji ustawowej.

Art. 92 Konstytucji nie zdefiniował pojęcia „wytycznych”. Należy zauważyć, że w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego podnoszono, że „wytyczne” to ten fragment poleceń, który nie tylko wskazuje zakres i typ spraw, ale zawiera również pewne kierunki dotyczące treści rozporządzenia. Wskazówki te ograniczałyby swobodę treści rozporządzenia. Za wytyczne uznano wskazanie celu – kierunku, który miałby być osiągnięty w danym akcie (por. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, biuletyn nr XXXVIII, s. 21 – debata w podkomisji redakcyjnej 19 sierpnia 1996 r.).

Podobne stanowisko zajęła Rada Legislacyjna, która uznała, że „wytyczne” to wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazania co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz (zob. *Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie „konstruowania” upoważnień do wydawania rozporządzeń*, „Przegląd Legislacyjny” nr 3-4/1998, s. 187).

Trybunał Konstytucyjny, wyjaśniając pojęcie „wytycznych” w swoim orzecznictwie, podzielił powyższe poglądy. Zdaniem Trybunału „wytyczne” to wskazania zawarte w ustawie, dotyczące materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. Wytyczne mają mieć charakter merytoryczny. Zagadnienia związane ze sprawami proceduralnymi (np. nakaz, by ustanowienie rozporządzenia następowało „w porozumieniu” lub „po zasięgnięciu opinii”) nie mogą zastąpić wytycznych merytorycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał podkreśla aktualność swojej dotychczasowej oceny, że „wytyczne dotyczące treści aktu” mogą przybierać różną postać redakcyjną. Mogą mieć zarówno charakter „negatywny” (tzn. ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć podmiotu wydającego rozporządzenie wyklucza się te, których ustawodawca sobie nie życzy) jak i charakter „pozytywny” (np. przyjmuje się kryteria, którymi powinien się kierować twórca rozporządzenia, normując przekazany mu zakres spraw, wskazuje się cele danego unormowania czy funkcje, które ma pełnić kształtowana instytucja). Ustawa musi zawierać pewne wskazania wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), które mają być zawarte w rozporządzeniu, albo eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań).

W ustawie należy zawrzeć jakąś treść dyrektywną, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć, a upoważnienie powinno być na tyle szczegółowe, aby czytelny był zamiar ustawodawcy (zob. wyrok z 14 lutego 2006 r., sygn. P 22/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 16; por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 159 i 160).

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje pogląd, że im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym szersza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. Jeżeli ustawodawca korzysta z owych odesłań, to musi dokładniej wyznaczyć treść przysyłanych rozporządzeń. Minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, jest wyznaczane *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela. „Wytyczne” nigdy nie mogą mieć czysto blankietowego charakteru (np. ograniczać się do ogólnego stwierdzenia, że rozporządzenie określi „ogólne zasady”).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07 (OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 82) uznał, że sposób sformułowania wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą ustawodawcy. Kontrola zgodności upoważnienia ustawowego z art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji ogranicza się do dwóch kwestii: po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny bada, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne, po drugie, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i jest adekwatny do specyfiki regulowanych materii (zob. też wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. K 12/99; 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; 14 grudnia 1999 r., sygn. K 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162; 17 października 2000 r., sygn. K 16/99; 7 listopada 2000 r., sygn. K 16/00; 10 września 2001 r., sygn. K 8/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 164; 5 listopada 2001 r., sygn. U 1/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 247; 13 listopada 2001 r., sygn. K 16/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 250; 26 lipca 2004 r., sygn. U 16/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 70). Jeżeli jednak tego typu rekonstrukcja wytycznych okaże się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za niekonstytucyjny (por. wyroki z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, z 17 października 2000 r., sygn. K 16/99 oraz z 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08).

3. Ocena konstytucyjności delegacji ustawowej zawartej w art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy.

Trybunał Konstytucyjny, odnosząc wymagania dotyczące kształtu delegacji ustawowej do treści upoważnienia zawartego w art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym

żołnierzy, stwierdza, że art. 15 ust. 6 ustawy ani też pozostałe przepisy ustawy nie zawierają wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. Nie wskazują one kierunków rozwiązań, jakie powinna przyjąć Rada Ministrów, regulując w sposób szczegółowy warunki podwyższania emerytury określone przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy. Kształt upoważnienia ustawowego powoduje to, że w omawianym zakresie organ wydający rozporządzenie może dowolnie regulować warunki podwyższania emerytury. Nie jest on bowiem ograniczony kierunkami i wskazówkami wynikającymi z wytycznych.

Przepis upoważniający nie zawiera wytycznych co do treści aktu wykonawczego. Wymóg ten jest szczególnie ważny w wypadku, gdy rozporządzenie reguluje zagadnienia związane z prawami człowieka. Rozporządzenie Rady Ministrów dotyczy podwyższania emerytury żołnierzy. Dotyka więc prawa do zabezpieczenia społecznego. Dlatego też ważne jest, by prawodawca nie tworzył regulacji odnoszącej się do statusu jednostki, wykraczając poza ramy ustawy.

W omawianej sprawie brak wytycznych dotyczących tego, jak w rozporządzeniu uregulować kwestię podwyższania emerytur wojskowych, prowadzi do oderwania rozporządzenia od ustawy. W ten sposób rozporządzenie przestaje być aktem wykonawczym, a staje się aktem o charakterze samoistnym. Nie służy bowiem wykonaniu ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy, ale regulowaniu pewnej materii w sposób mniej lub bardziej odrębny. Brak określenia wytycznych dotyczących treści rozporządzenia powoduje, że kwestionowana przez Rzecznika regulacja narusza Konstytucję. Jest ona niekompletna, gdyż nie zawiera wszystkich elementów wskazanych w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy narusza Konstytucję ze względu na niedochowanie formalnych wymogów związanych z konstrukcją przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia. Na podstawie tej regulacji nie jest możliwe wydanie aktu, który wykonywałby ustawę w zakresie podwyższania emerytury wojskowej. Nie można zrekonstruować wytycznych na podstawie innych przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy.

4. Problem braku uzupełnienia delegacji ustawowej.

Trybunał Konstytucyjny, nawiązując do swojego dotychczasowego orzecznictwa, w którym podkreślał, że uzupełnianie upoważnień ustawowych do wydania rozporządzeń (pochodzących sprzed 1997 r.), niespełniających standardu określonego w art. 92 ust. 1 Konstytucji, powinno następować „przy okazji” nowelizacji danej ustawy, podkreśla, że ustawa z 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy, już tylko w okresie po roku 2000, była nowelizowana wiele razy.

Trybunał stwierdza, że ustawodawca w stosunku do art. 15 ust. 6 tej ustawy nie podjął wysiłku uzupełnienia kwestionowanej delegacji, mimo że prawo do zabezpieczenia społecznego jest dobrem chronionym konstytucyjnie.

5. Skutki wyroku.

Trybunał Konstytucyjny uznał przepis upoważniający do wydania rozporządzenia za niekonstytucyjny. Mimo że wyrok Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy nie jest równoznaczny ze stwierdzeniem niezgodności z Konstytucją wydanego na podstawie tego przepisu rozporządzenia, to zgodnie z ogólnosystemowymi regułami kolizyjnymi, rozporządzenie również traci moc obowiązującą. Derogacja delegacji ustawowej sprawia, że traci moc również akt wykonawczy wydany na podstawie tego przepisu (por. wyroki z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK

ZU nr 5/2000, poz. 142 oraz z 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08 i powołane tam orzecznictwo).

Trybunał pragnie podkreślić, że uchylenie art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy nie spowoduje zrealizowania się przesłanki wznawiania postępowań, o której mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji, w odniesieniu do rozstrzygnięć zapadłych na podstawie rozporządzenia w sprawie podwyższania emerytur wojskowych. Zgodnie z ogólną zasadą, postępowanie może być wznawiane tylko wtedy, gdy Trybunał Konstytucyjny orzeknie o niezgodności aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach. Skoro przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego był przepis ustawy upoważniający do wydania rozporządzenia, wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie będzie miał wpływu na wznowienie postępowań opartych na przepisach rozporządzenia.

Stosownie do art. 190 ust. 3 Konstytucji, Trybunał może określić termin utraty mocy obowiązującej kwestionowanego przepisu, niezależnie od terminu ogłoszenia wyroku w odpowiednim dzienniku urzędowym. Przyjęcie nowych regulacji wymaga uprzedniego uchwalenia nowej podstawy ustawowej tego aktu wykonawczego, ponieważ Trybunał Konstytucyjny uznaje za niekonstytucyjny art. 15 ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy.

W celu minimalizowania takich negatywnych konsekwencji orzeczenia, Trybunał orzekł o odroczeniu terminu utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją o 12 (dwanaście) miesięcy.

Ze względu na powyżej wskazane okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.